

政策网络、知识运用与中国思想库的影响力

Policy Networks, Knowledge Utilization, and the Influence of China's Think Tanks

朱旭峰

清华大学 公共管理学院 教授

(zhuxufeng@tsinghua.edu.cn)

政策网络 and 知识运用作为当代政策过程研究领域的两大学派,存在其自身缺陷。作者在批判性地继承该两大学派主要观点的基础上,试图从理论上解释中国思想库在政策过程中的影响力。通过对思想库影响力的结构化和中国政策过程中思想库行为的理论梳理,本文提出了解释中国思想库影响力成因规律的5组理论假设。作者于2004年开展的中国思想库调查提供了这些理论假设在实证上的证据。统计分析表明,半官方思想库实现影响力的过程更具有行政体制网络关联度,民间思想库的行为更具有个人网络与知识能力关联度,而社会其他政策参与者的知识运用能力只对民间思想库的影响力产生作用。这些研究发现为理解中国知识网络对思想库影响力的作用与促进中国决策科学化民主化进程具有启发意义。

关键词: 政策网络、知识运用、思想库、影响力、政策过程

一、引言

思想库可以定义为“一种相对稳定的且独立运作的政策研究和咨询机构。”(薛澜等, 2006: 324) 虽然学者们早在1970年代就已经注意到思想库在政策过程中的作用(例如: Dickson, 1971; Daniel, 1976), 但从理论上解释思想库影响力的努力却一直不那么成功。过去, 有一些西方政治学理论曾附带地提到过思想库及其影响力的问题。多元理论(Pluralist Theory)(Robert, 1967)认为, 思想库确实可以作为利益集团的一分子参与到与诸如贸易工会、环保团体和其他非政府组织的影响政策的竞争之中。基于多元理论, 思想库之间表现出对于观点和经费上强烈的竞争被伊斯特布鲁克(Easterbrook)称为开放的“智力市场”(intellectual market)(Greg, 1986)。但多元理论在解释思想库时最关键的缺陷是: 它并没有充分地解释“为什么一些(思想库)这样做(加入利益集团)”(why some (Think tanks) do (to join in interest groups))(Donald, 2002)的问题。在精英理论(Elite Theory)^①中, 思想库中的负责人和研究人员被认为是政策精英, 他们对政策的产出具有很强的影响力。至于这些精英通过什么方式去影响政策决策, 多姆霍夫提供的解释是社会关系网络理论中的亲密纽带^②。但是, 我们必须承认, 精英理论无法说清楚为什么纽带关系就能和政策影响力相联系。而组织现实主义(Organizational realist)国家理论(State Theory)^③则与前面的理论相反, 它认为国家具有自主性, 国家本身就是一个重要的政策参与者, 思想库的努力并不一定能成为最终的政策产出。并没有证据表明国家采用了某项政策主张确实是某个思想库的努力的结果, 而相反, 国家的意志还能影响思想库以及其它政策参与者(actor 或 participant)的行为。

① 这个理论可以追溯到: (Wright, 1959; Thomas, 1986; Thomas, 1987; Thomas, 2001)

② 在对精英的社会背景进行了广泛的研究后, 多姆霍夫和戴伊发现, 这些精英具有相似的家庭出身和教育、相同的种族和性别、参加相同的俱乐部、去同一个地方度假等等, 从而进一步揭示了他们之间存在的亲密纽带(William, et al., 1987).

③ 它的代表人是 Theda Skocpol. 她的观点散见于她的著作(Skocpol, 1979, 1995, 1999, 2003): 从《国家与社会革命》(1979)、《美国的社会政策》(1995)、《民主、革命和历史》(1999)再到最近出版的《削弱的民主》(2003)等等。

近几十年来逐步发展起来的政策过程理论,研究思想库的思路是将政策过程分别进行时间和空间上的结构化,而同时考察思想库在政策过程的时间和空间结构中的作用与地位。在时间上,政策过程的阶段理论的倡导者们将政策过程拆分成政策循环(policy cycle)中的各个阶段(如:Franklin, 1982; Ramesh, 1995)。思想库可能在不同的情况下参与并影响着政策过程的不同阶段。聚焦于议程设定阶段的多源流(multiple-streams)模型(Kingdon, 1984, 1995)指出,思想库能够激发政策议程设定阶段中的政策源。在空间上,无论是西方政治的所谓“铁三角”结构,还是媒体、政策研究机构以及公众的参与,均是在这一框架下进行的探讨。而理解思想库影响力最流行最可量化的方法:思想库媒体引用(Media citation)和国会听证(Congressional testimony)(如 Donald, 2002; Andrew, 2004)就是基于这一结构路径(Structural approach)。但是,这些方法都无法用来解释思想库影响力差异的原因。

综上所述,过去学者们的努力都不能很好地解释思想库影响力,特别是他们无法回答为什么有些思想库规模小但影响力反而很大的问题。本文希望建立一个便于定量地解释思想库影响力的理论。在我们的模型中,我们不仅在中观层面上关心思想库与其他成员的互动,而且我们还在微观层面上强调思想库的核心能力。在这种思路下,政策网络 and 知识运用两大政策过程理论将被我们继承并发展。本文的另一项工作是,运用这一结合政策网络 and 知识运用的研究路径,探讨中国思想库实现影响力的机制。

二、政策网络学派和知识运用学派

本文试图用定量方法结合政策网络 and 知识运用这两个理论学派来解释思想库影响力的差异问题。但这两个理论均存在一定缺陷,这就使我们有必要在继承两者有价值的思想的基础上,开发新的理论解释模型。

政策网络学派(the Policy Network School)试图通过研究政策子系统(policy subsystems)中不同个人和机构之间资源、信息、利益等的流动,以分析政策的演进过程。近几十年来,政策网络学派的理论模型开发得相当发达。政策共同体(Policy Community)(Wilks, et al, 1987: 296)、认知共同体(Epistemic Community)(Emanuel, et.al 1992, Paul, 1997)、学术共同体(Academic Community)、倡议联合(Advocacy Coalition)(Paul, 1988; Jenkins-Smith, 1993)、资助共同体(Funding Community)(James, 1996)、问题网络(Issue Network)(Hugh, 1978; Frans, 1992; Smith et al., 1991; Marsh, 1994)和全球公共政策网络(Global Public Policy Network)(Erik et al., 2000; Reinicke et al., 2000)等有关模型相继出现。思想库是政策网络的重要参与者。然而,在过去的文献中涉及到政策网络的各种模型主要以网络的“功能”去定义,因此我们都可以将它们称为“功能主义”(Functionalist)网络分析路径^①。功能主义政策网络使我们在研究思想库网络的作用时带来了非常大的困难。首先,功能主义网络视角使这个领域变得非常混乱,不同的网络因界限不清而互相重叠。^②第二,功能主义网络造成在逻辑上的同义反复。研究者必须先精心挑选那些确实对该功能具有贡献的成员作为研究对象,那么这些成员所构成的网络具有这样的功能就成为不言自明的事实。第三,功能主义网络不便开展定量研究。

知识运用学派(the Knowledge Utilization School)主要关注的问题是,研究机构内的专家如何将自己的“研究”转化为“政策”。知识运用学派也在近 20 多年的发展中逐步丰富。从最初

① 功能主义网络分析的思路并不仅是政策网络学派专有的。社会学的社会资本理论中,也存在功能主义网络分析的倾向。如林南就一再反对科尔曼(Coleman)按照功能给社会资本下定义的同义反复问题(Lin, 1999: 35),但林南自己给社会资本下的定义也带有功能主义的嫌疑。

② 意大利学者波塞尔(Tanja A. Börzel)称这一现象为“巴比伦式的”(Babylonia)概念充斥着整个政策网络的研究领域(Tanja A., 1998: 253-73)

Caplan 的“两大群体理论”(Two Communities Theory)(Nathan, 1979)和 Weiss 的“启迪模型”(Carol, et al., 1977), 到后来的经典行政模型(Classical bureaucratic model)、专家政治模型(Technocratic model)、工程学模型(Engineering model)上述几个模型参见 Björn 的综述(Björn, 1991:333-54), 直到后现代主义(Post-modernism)的政策叙事(Policy Narratives)理论(Roe, 1994)和政策话语(Policy discourse)(Frank, 1995; 2003; Maarten, 1995; 2003)等等。然而, 知识运用学派目前也存在两点不足。第一, 过去研究的研究对象集中在专家的知识运用, 而受众的知识运用(包括知识的吸收和传递)过程也对知识成为政策的效率具有贡献。而且, 专家知识的受众不仅来自于政府内的政策决策者, 还存在于整个社会结构中的各个阶层的政策参与者。第二, 学者理论构建的目的性过于明显——为了指导研究者倡导研究成果, 因此他们过于关注回答“如何做”的问题, 而不去探讨“为什么”等问题。因此, 大多数知识运用模型都不具有解释因果关系的能力。

鉴于上述两个学派的缺陷, 在本文中, 我们提出“结构主义”的研究路径。所谓结构主义包括双层含义, 一是“社会结构”: 我们将思想库的所有知识受众拓展到整个社会结构中去, 并根据社会结构对思想库影响力进行分解。我们再根据 Börzel 的思想, 将政策网络视为一种嵌入社会结构的特殊的治理形式(as a specific form of governance)(Börzel, 1998), 二是“网络结构”: 我们用网络的结构参数来描述网络。我们将网络的功能作为嵌入结构的作用机理, 这样, 在我们的结构主义研究路径中, 我们有效地继承了前人的成果。

另外, 试图将这两个理论流派结合并将它们应用于解释思想库影响力差异问题, 我们必须处理好两者之间互补性与竞争性共存的关系。一方面, 互补性体现在, 网络学派和知识运用学派分别从中观和微观层面分析政策形成的过程。而另一方面, 竞争性体现在, 网络 and 知识运用两者在决定思想库影响力差异的作用方面孰轻孰重, 尚不得而知。但已经有学者发现, 思想库构建网络和运用知识的两种能力之间存在着相关性(Stone et al., 2001:16-17), 这种相关性是否大到足以将这两个流派的理论合而为一也需要我们去验证。在本文中, 借助本研究所探讨的中国思想库影响力的决定因素的问题, 我们试图回答上述理论问题。

三、思想库影响力的结构化

影响力是一种“软性”的权力, 它必须通过具有说服力的语言和行动来达到影响别人决策的目的(Roger, 1982:224)。因此, 我们可以将“思想库影响力”定义为思想库通过可观测到的行为, 直接或间接的途径, 使政策过程或政策决策者的观点发生改变, 从而作出思想库希望得到的政策决策的目标。

为了客观地观测思想库的影响力, 根据上文所提出的“结构主义路径”, 我们采用 Galtung 的社会结构思路将思想库影响力分解为三个层次: 决策(核心)影响力、精英(中心)影响力和大众(边缘)影响力(Johan, 1965)。思想库的三层影响力分别对应的思想受众是政策决策者、社会精英和媒体^①。思想库的网络也可以相应地分解为政策决策者子网络、社会精英子网络、媒体子网络。根据政策网络学派观点, 这些子网各自具有复杂的功能, 以帮助思想库实现对政策的影响。思想库的受众在整个社会结构中, 将知识不断传播到政策决策者耳中, 成为思想库实现政策影响力的间接途径。图 1 就显示了思想库通过在社会结构中的网络与知识运用实现影响力的过程。我们将以图 1 中的分析框架为基础, 在下文中对中国思想库及其在政策过程中发挥影响力的机制进行细致阐述, 并开展实证研究。

^① 由于思想库没有直接与公众(边缘层)输出知识的平台, 因此媒体在思想库实现边缘影响力时起到了桥梁作用。思想库影响力分层结构的论述, 请详见(朱旭峰&苏钰, 2004)。

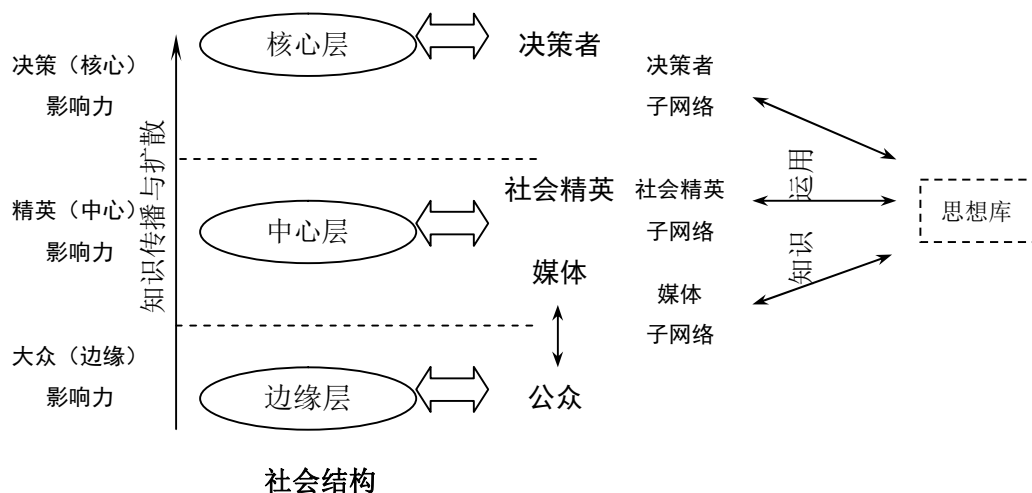


图 1：政策网络、知识运用与思想库影响力的结构

四、中国思想库实现影响力的机制

中国思想库可以根据其体制结构分为两大类——以事业单位为主的“半官方思想库”和以民办非企业法人、企业和高校研究机构为主的“民间思想库”（薛澜等,2006, Zhu, et al, 2007）。半官方思想库是那些由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的政策研究和咨询机构。中国最著名的半官方思想库如国务院发展研究中心、中国社会科学院等。民间思想库没有过多的政府背景，它们通过其它途径筹集到机构成立之初的启动资金，如天则经济研究所成立是的资金来自北京大象文化有限公司(卢跃刚)，北京大学经济研究中心成立时的种子资金来自于福特基金会（Ford Foundation）(Makiko,2000)等。

在中国，除企业型研究机构以外，其它类型的思想库都必须有一个业务主管单位（挂靠单位）。事业单位型思想库的挂靠单位是那些组建它们的政府机关和上级事业单位^①。高校下属思想库的业务主管单位是它们所在的学校。而那些民办非企业单位的业务主管单位是那些被国务院有关部门和县级以上人民政府授权，具有相关业务关系的机关、企业事业单位^②。思想库与其挂靠单位之间的关系就构成了中国思想库所特有的一种网络关系：行政体制网。相比较而言，半官方思想库与上级挂靠单位的关系更紧密，而民间思想库与挂靠单位的关系非常松散。

与挂靠单位相联系的一个概念就是“行政级别”。行政级别是中国过去计划经济和单位制的产物，它在目前仍然对政府机关和事业单位适用。思想库的挂靠单位不是政府机关就是事业单位，因此中国思想库大多也是有行政级别的。我们可以把思想库的行政级别作为它们在社会结构网络中的“网络地位”的指标。一般来讲，思想库的行政级别比自己的挂靠单位低一级。

一个合理的假定是，思想库是一种希望使其政策影响力最大化的组织，因此，每个思想库会对自己拥有的资源进行最优配置，以期通过最佳方式去影响政府决策(Abelson, 2002)。由于中国两种类型的思想库天赋的资源特点的不同，它们影响政策的行为具有不同的倾向性：由于体制联系相对紧密，半官方思想库的研究成果首先考虑通过官方渠道向政府机构输出，

① 如中国科学技术促进发展研究中心的挂靠单位是科技部。

② 如中国经济改革研究基金会国民经济研究所的挂靠单位是国家发展和改革委员会（所长樊刚访谈），北京信息管理科学研究所的挂靠单位是北京市科委（本项目所发放的调查问卷 C-003。）

而由于缺乏稳定而密切的行政体制网络，民间思想库总是期望通过自己的学术声望和社会交往，向公众和社会精英输出研究成果，以期间接地影响政策决策(Zhu et al, 2007)。从这一理论解释出发，结合政策网络 and 知识运用的观点，我们有下面两个推论：(1)就两种类型的中国思想库而言，行政体制网络给半官方思想库提供了制度化的与行政主管部门沟通的渠道。而体现行政体制网特征的行政级别，则反映了机构表达思想的权威程度和接近决策核心的能力。民间思想库侧重于影响社会，因而它们并不主要借助现有的行政体制网络去实现影响力。相反，民间思想库的专家们所建立的个人网络比他们在半官方思想库内的同行们的网络更显得重要。(2)作为社会思想的受众和思想库的外部环境，其他政策参与者的知识获取、知识吸收和知识交流能力对思想库的影响力的实现是非常重要的，但是，由于半官方思想库侧重于直接向政府输出政策思想，因此它们受到其他政策参与者的知识运用能力的影响，比那些需要借助社会边缘和社会中心来间接影响政策决策者的民间思想库要小得多。

综合上述所有分析，我们有以下假设：

假设 1：政策网络对思想库影响力是有贡献的。特别地，思想库的网络规模越大，其影响力越大；网络地位越高，其影响力也越大。

假设 2：思想库专家的知识运用能力对思想库影响力是有贡献的。

假设 3：社会其他政策参与者的地区知识运用能力对思想库影响力是有贡献的，地区知识运用能力只对民间思想库的影响力产生作用。

假设 4：半官方思想库实现影响力的过程更具有行政体制网络关联度，而民间思想库的行为更具有个人网络关联度。

假设 5：比较政策网络 and 知识运用而言，思想库的规模（包括人员规模和资金规模）对思想库影响力的贡献是微不足道的。

五、研究设计

（一）问卷发放

作者于 2004 年 9-11 月对来自全国 25 个省（市、自治区）的 301 家思想库进行了调查（CTTS2004）。本次调查得到了中国科学技术部的帮助和支持。我们以 2003 年国家软科学调查统计时登记的 1634 家软科学研究机构为基础，同时并入我们从各种渠道搜集到的数十家未进入 2003 年统计的思想库（主要是一些民间思想库）。原始底册共有 1655 个机构。然后，我们根据中国思想库的定义对其进行筛选，剔除了 531 个机构（主要是《全国软科学调查统计报告》中国家机关、党政机关和社会团体三类组织）。最后的底册数为 1124 家机构。本次调查就是向这些机构的负责人的全样本发放问卷。来自全国 25 个省（市、自治区）的 301 家机构回复了有效问卷。样本回收率为 26.78%。由于本次调查属于自愿反馈型抽样，因此样本的代表性分析是验证本次调查是否科学的重点。由于篇幅所限，详细的样本代表性分析参见(朱旭峰，2006)。

（二）变量

1、被解释变量

思想库影响力 (I)

CTTS 2004 调查的重点是中国思想库的影响力活动。思想库为实现影响力而作的努力可以归结为“思想”和“人”的两种行为的输出 (McGann, 1995)。这里的“思想”主要是指依附于报告、论文、专著中的思想，它们将最终传递到政府决策者手中成为政策与法律。而这里的“人”主要是指思想库专家经常通过人际间的接触和交流最终实现政策思想的灌输。经过筛选，我

们提出了 2×3 的一个思想库影响力活动的指标矩阵（见表 1）。

表 1：中国思想库影响力活动的指标矩阵

载体	政策核心影响力	社会中心影响力	社会边缘影响力
思想	中央/部门领导批示 (I_{11})	中文核心期刊发表论文数(I_{21})	成果被媒体报道(I_{31})
人	作为专家接受政府邀 请参加咨询会议次数 (I_{12})	受邀参加国内全国 范围的学术会议次数(I_{22})	接受媒体采访次数(I_{32})

其中值得说明的有两个指标：(1)反映文字形式的决策影响力的指标是领导人对内容报告的“批示”。我们在发放问卷前的调研中发现，领导对研究报告的“批示”在中国决策过程中的独特地位。在中国，“批示”也就意味着“重视”、“采纳”、“处理”等政策行为的发生。所以，在中国，思想库的内部研究报告获得“领导批示”是最直接表征其影响力的标志。^①(2)反映文字形式的精英影响力的指标是发表“中文核心期刊”（the Chinese Core Journal）文章数。中文核心期刊是权威机构根据被引量、被摘量、被引量、它引量、被摘率、影响因子、获国家奖或被国内外重要检索工具收录等 7 个影响力评价指标的综合评定出来的。因此，在这类期刊上发表文章的数量，既有量的成分，又具有国内认可的影响力的成分，符合我们选取指标的要求。这一数据是从我们检索中国“学术期刊网”而得到的。^②

在这里，我们采用分步的因子分析（factor analysis）方法将思想库影响力的指标进行主成分分析（principal component analysis）。第一步我们对第 i 层的影响力进行主成分分析，然后再将三个层次的影响力进行第二次主成分分析。我们有下列思想库影响力因子的数学表达式：

$$\begin{aligned}
 \text{step1: } \bar{I}_i &= \sum_j \delta_{1j} \bar{I}_{ij} \\
 \text{step2: } \bar{I} &= \sum_i \delta_{2i} \bar{I}_i \\
 i &= 1, 2, 3, j = 1, 2
 \end{aligned} \tag{1}$$

其中 \bar{I} 为标准化后的总影响力因子。 δ_{1j} 为第 1 次主成分分析时的因子负载值的集合。

δ_{2i} 为第 2 次主成分分析时的因子负载值的集合；下标 i 和 j 分别代表社会结构的三个层次和思想库在各层中文字与活动的两种影响力行为。

2、自变量

网络的规模（SN）

决策者子网络：我们用思想库负责人认识的各个级别政府官员的人数作为决策者子网络的规模。我们设计了四个问题：“认识省部级以上官员人数”，“认识司局地级官员人数”和“认识其他政府机构人员和其它单位负责人人数”。这里的“认识”，我们在问卷中规定：“最低条件

① 这里需要说明的是，由于本研究的调查对象相对特殊，为尽量避免影响被调查者的正常工作，问卷设计得尽量简洁，希望被调查者能在 2 分钟之内回答完所有问题。因此，一些问题的设计是比较粗略的。比如针对“领导批示”指标，我们并没有对“领导”进行细致的分类，如哪个级别的领导或中央还是地方的领导等等。因为细分后问题回答起来难度过大，容易使受访者放弃填写。

② <http://www.cnki.net/>.

是第一次见面后，第二次见面时可以交谈”。我们将网络中认识人数分成不同的五档：10 人以下、10 人到 50 人、50 人到 100 人、100 人到 200 人和 200 人以上。回收数据中分别取每一档的中位值，分别定义为 5、30、75、150、200。

社会精英子网络：我们用负责人的参加学术或社会组织的个数来表征其社会精英网络的规模。我们设计了两个问题：“除了在本机构任职外，其它社会或学术兼职有多少个？”和“除了在本机构任职外，您参加的其它社会组织有多少个？”。

媒体子网络：我们用思想库负责人认识的新闻媒体单位人员的人数作为媒体子网络的规模。指标值的设计同“决策者子网络”。

上述指标同样体现了人的网络状态，一是在社会联系中的人际网络，二是个人作为社会组织成员的稳定联系。我们考察思想库负责人所拥有的网络规模时，不能简单地将各个分指标相加，这是因为认识不同人群的难易程度是不一样的。同时，又由于认识不同人群的个数相互间存在相关性，我们必须将这些指标进行因子分析。我们采用计算思想库影响力因子类似的方法，对网络规模进行主成分分析。第一步，我们将表示人际网络规模的决策者子网和媒体子网的四个的指标进行主成分分析，同时将表示个人作为社会组织成员身份的精英子网的两个指标进行主成分分析；第二步，我们再将两个合成后的因子进行第二次主成分分析，得到总的网络规模因子。

$$\begin{aligned} \text{step1: } & \begin{cases} \overline{SN}_{D,M} = \sum_i \theta_{1i} \overline{SN}_{D,i} + \theta_{14} \overline{SN}_M \\ \overline{SN}_E = \sum_j \theta_{1j} \overline{SN}_{E,j} \\ i = 1,2,3; j = 1,2 \end{cases} \\ \text{step2: } & \overline{SN} = \theta_{21} \overline{SN}_{D,M} + \theta_{22} \overline{SN}_E \end{aligned} \quad (2)$$

网络地位 (ST)

我们用机构的行政级别（其实基本上也就是机构负责人的行政级别）作为思想库所在网络的地位的指标。在问卷中，我们设计了离散的 4 个值：“部级或以上”、“司/局/地”、“处”、“处级以下或无”。我们将前两类级别合并为“局级和局级以上”，定义为 1，后两类级别合并为“处级和处级以下”，定义为 0。

知识运用的能力 (KU)

思想库专家的知识运用 (NU_T)：我们用负责人的“学历”和“是否具有海外学历”作为评价该思想库专家的知识运用能力^①。我们假设学历越高，专家的知识运用能力就越高，而且从海外学成归国的专家更具有知识运用的能力。学历分为三个水平：博士、硕士和硕士以下。我们将“硕士以下”作为虚拟变量。对于海外学历，是=1，否=0。

其他政策参与者的知识运用能力 (KU_P)：我们用世界银行的“知识发展水平”的概念来表征作为思想库环境的所在地区各社会阶层政策参与者的知识运用能力^②。对于中国不同地方的知识发展水平的测量，我们采用胡鞍钢和熊义志计算的 1998 年地区知识发展指数 (KDI) 作为地区知识发展水平的指标^③。

① 在中国，职称也是反映专家知识运用能力的指标（研究人员的职称分为教授系列和研究员系列，从高到低分为高级、副高级、中级等）。但是由于在中国，职称是根据组织规模和级别按“编制”进行分配的，所以“职称”是机构的规模和级别，研究人员的学历和工作年限的比较严格的函数，而不能作为专家个人的独立变量。因此，在我们反映知识运用能力的变量中，没有采用职称作为描述知识运用能力的指标。

② 它反映的是指定地区全社会的知识获取、知识吸收和知识交流能力 (World Bank: 1999)。

③ 指标设计与计算详见：(胡鞍钢, 1999)，后来，他们又在 2003 年对指标进行了修正，(胡鞍钢&熊义志, 2003)，我们这里采用他们最新的数据。

3、控制变量

思想库的经济规模：2003 年思想库和政策研究相关的支出，单位为万元。

思想库的人力规模：我们用该机构的研究人员数量测量思想库的人力投入。其中研究人员分为全职研究人员和兼职研究人员。在这里，我们不妨设兼职研究人员相当于一半全职人力，从而我们有下列公式：

$$\text{综合研究人员数量} = \text{全职研究人员数量} + 0.5 * \text{兼职人员数量} \quad (3)$$

思想库体制类型：普遍认为政府更倾向于采纳具有官方背景的思想库的意见^①，因此，思想库的体制类型是一个值得考察的控制变量。在问卷中，我们询问政策专家所在机构的体制类型是什么。事业单位（半官方思想库）=1、民间思想库=0（包括民办非企业、企业、高校下属机构）。

思想库成立时期：从常识上来讲，研究机构历史越悠久，影响力应该越大。鉴于中国思想库发展历程分为三个历史阶段(Lan Xue et al., 2007: 27, 452–464)，我们将思想库成立时间分为三个时期 1977 年以前，1978-1989，1990 以后三个时期。1978 年以前作为参考值。

（三）模型

为了检验本文提出的 5 个假设，我们设计了两组多元线性模型。

整体模型（Overall model）：

$$I = SN\alpha + ST\beta + KU_T\gamma + KU_P\xi + \varepsilon \quad (4)$$

体制模型：（Institutional model）

$$\begin{aligned} I_j &= SN_j\alpha_2 + ST_j\beta_2 + KU_{Tj}\gamma_2 + KU_{Pj}\xi_2 + \varepsilon_j \\ j &\in \{S, C\} \end{aligned} \quad (5)$$

在上式中， SN ， ST ， NU_T ， NU_P ， D ， E 和 M 的意义如前所述。 S 和 C 分别表示中国思想库的两种体制类型：半官方思想库和民间思想库。 α ， β 和 γ 下设有下标 1 和 2，以区别分层模型和体制模型。 ε 是随机误差项。

六、实证结果

我们对实证数据进行最小二乘法（OLS）回归估计，对本文提出的 5 个假设进行验证。

表 3 报告的是公式（4），网络与知识运用对思想库影响力贡献的整体模型。在模型中，我们将半官方和民间两大类思想库合成一个整体来对待。我们设计了两个模型。模型一是将所有控制变量引入模型，这些变量包括经济规模、人力规模、机构类型和成立时期。模型二是在所有控制变量的基础上，再引入自变量后的回归结果。从模型一可知，在不考虑政策网络和知识运用这两个因素的情况下，只有人力规模对思想库的影响力具有一定贡献，而其他变量的贡献均不显著。而从模型二可知，一旦我们引入政策网络和知识运用这两个主要因素，所有控制变量的贡献均变得不显著了。而网络规模和网络地位对思想库影响力的贡献均非常显著（显著性水平 $P < 0.001$ ）。在各知识运用指标中，机构负责人具有博士学位对思想库影响力的贡献非常显著（显著性水平 $P < 0.001$ ）；代表思想库的受众知识运用水平的地区知识发展指数对思想库影响力的贡献也相当显著（显著性水平 $P < 0.01$ ）。因此，假设 1、假设 2、假设

①如《南方周末》和《南风窗》等对中国民间思想库的问题有过报道，参见（孙亚菲, 2004a; 2004b; 张曙光, 2000）。

3 的前半部分、假设 5 均得到成功验证。

表3：网络与知识运用对思想库影响力的贡献：整体模型

自变量	模型一		模型二	
政策网络				
网络规模因子			.406***	(.409)
网络地位				
局级和局级以上			.538***	(.211)
处级和处级以下				
知识运用				
博士			.443***	(.207)
硕士			.142	(.063)
硕士以下				
海外学历			-.021	(-.007)
地区知识发展指数			.001**	(.155)
控制变量				
经济规模	.000	(.068)	.000	(.009)
人力规模	.002 ⁺	(.130)	.000	(-.022)
机构类型				
半官方思想库	-.022	(-.011)	.077	(.039)
（民间思想库）				
成立时期				
1990-	-.107	(-.054)	-.323	(-.163)
1978-1989	-.040	(-.020)	-.121	(-.060)
-1977				
模型其他值				
常数项	-.020		-.279	
方程决定系数(R ²)	.037		.365	
调整后的R ²	.018		.337	
F值检验	1.921 ⁺		12.817***	
思想库个案数	301		301	

注：模型一和模型二的因变量为思想库“总影响力因子”。表格中数据为回归系数，括号内数据为标准系数。+：<0.1；*：P<0.05；**：P<0.01；***：P<0.001（单边检验）

表 4 报告的是公式（5），网络与知识运用对不同类型思想库影响力贡献的模型。在表 4 中，我们分别展示了 161 家半官方思想库和 140 家民间思想库的影响力决定因素。比较表 4 中的两组模型，我们可以看到，代表网络地位的行政级别对半官方思想库影响力的贡献相当显著（显著性水平 $P<0.01$ ），而这一指标对民间思想库影响力的贡献则较为有限。相反，代表思想库的受众知识运用水平的地区知识发展指数对民间思想库影响力的贡献相当显著（显著性水平 $P<0.01$ ），而该指标对半官方思想库影响力的贡献几乎不存在。因此，假设 3 的后半部分和假设 4 均得到成功验证。

表4：网络与知识运用对思想库影响力的贡献：体制模型

自变量	半官方思想库		民间思想库	
政策网络				
网络规模因子	.366***	(.358)	.426***	(.440)
网络地位				
局级和局级以上	.639**	(.271)	.523 ⁺	(.171)
处级和处级以下				
知识运用				
博士	.419*	(.166)	.486**	(.255)
硕士	.192	(.077)	.163	(.079)
硕士以下				
海外学历	.265	(.075)	-.253	(-.099)
地区知识发展指数	.000	(.064)	.001**	(.274)
控制变量				
经济规模	.000	(.022)	.000	(-.111)
人力规模	-.001	(-.046)	.003 ⁺	(.169)
成立时期				
1990-	-.261	(-.112)	.213	(.102)
1978-1989	-.205	(-.098)	.482	(.221)
-1977				
模型其他值				
常数项	-.122		-.984*	
方程决定系数(R ²)	.379		.412	
调整后的R ²	.330		.357	
F值检验	7.745***		7.556***	
思想库个案数	161		140	

注：因变量分别为半官方思想库和民间思想库各自的“总影响力因子”。表格中数据为回归系数，括号内数据为标准系数。+：<0.1；*：P<0.05；**：P<0.01；***：P<0.001（单边检验）

综上所述，根据问卷回收数据，本研究所提出的所有假设均得到成功验证。另外，需要指出的是，表3和表4中各模型中，所有自变量和控制变量的方差膨胀因子（VIF）均不超过5。这表明各变量间未出现多重共线性。而本文一开始提请关注的网络 and 知识运用两者之间存在一定相关性的问题也得到了澄清。两者间的相关性还不足使两个变量进行合而为一的消维处理。

七、结论

本文开发了一个解释思想库在政策过程中影响力的理论模型。在本研究中，作者继承和发展了“政策网络”和“知识运用”两个学派的思想，将思想库影响力按照社会结构进行解构，从而较系统地梳理了决定中国思想库影响力的各个因素。

本文通过理论和实证分析，论证了决定中国思想库的研究成果能够影响政策的最重要因素是思想库所具有的政策网络和知识运用能力。相比较而言，社会上普遍认为的思想库的研

究经费、人员规模、机构类型和机构历史对思想库影响力的贡献都几乎可以忽略。中国现存的两大类思想库实现影响力的行为也有较大的差异性。半官方思想库实现影响力的过程更具有行政体制网络关联度，而民间思想库的行为更具有个人网络关联度。而我们还发现，社会其他政策参与者的地区知识运用能力只对民间思想库的影响力产生作用。

这些研究发现为中国政府制定促进决策科学化民主化的相关政策具有启发意义。首先，思想库一直以来作为中国决策科学化民主化的工具而受到关注。所有那些阐述思想库重要性的学术论文和政府文件都倡导中国政府决策“应该”广泛听取政策专家的意见和建议。但是，真正实现思想库的政策决策参与不仅需要政府的决策者转变思路，更需要政策专家们自身的努力。其次，本研究发现，反映研究机构规模的人员和经费在引入其它相关变量后，其对思想库的政策影响力方面并无多大影响。我们建议政府鼓励和扶持小型政策研究机构，因为小型政策研究机构在经费和人力条件处于劣势的情况下对决策科学化民主化的作用其实效率更高。第三，政府希望更大程度地获取专家知识，仅从转变思路是不够的。政府可以通过建立与政策专家的交流平台和网络体系，建设各个领域的专家库，同时“走出去、请进来”，搭建起与政策专家的广泛联系。第四，本研究证明，具有高学历和研究能力的哲学社会科学界学者确实可以促进思想库发挥影响力，因此，努力培养和造就一大批思想库专家是当前决策科学化民主化的一项重要任务。

参考文献

- 胡鞍钢(1999).知识与发展:中国新的追赶策略.北京:管理世界, 6.
- 胡鞍钢,熊志(2003).中国的长远未来与知识发展战略.中国社会科学,2.
- 卢跃(2004).“为什么要办天则所?”,中评网:<http://finance.sina.com.cn/financecomment/20040715/1445872756.shtml>.
- 孙亚菲(2004a).民间智库的弱势生存.广州:南方周末.
- 孙亚菲(2004b).民间智库的掌门人.广州:南方周末.
- 薛澜,朱旭峰(2006).中国思想库:涵义、分类与研究展望.科学学研究, 3.
- 佚名(2004).社会自治的萌芽:民间思想库的崛起.广州:南风窗.
- 张曙光(2000).民间非营利研究机构的成长与21世纪的中国.中平网:<http://new.china-review.com>.
- 朱旭峰(2006).中国政策精英群体的社会资本:基于结构主义视角的分析.社会学研究, 3.
- 朱旭峰,苏钰(2004).西方思想库对公共政策的影响力——基于社会结构的影响力分析框架构建.世界经济与政治, 12.
- Abelson, E. D. (2002). *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. McGill-Queen's University Press, 52-53.
- Adler, E. & Haas, P. M. (1992). *Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program*. *International Organization* 46, no. 1 : 367-90;
- Ajer, M.A.(2003). Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void. *Policy Sciences*, 36 :175-95.
- Björn, W.(1991). In *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads (Advances in Political Science)*, Social Knowledge and Public Policy. New York: Cambridge University Press:333-54.
- Börzel, T.A.(1998). *Organizing Babylon--on the Different Conceptions of Policy Networks*. *Public Administration* (76) : 253-73.
- Caplan, N.(1979). *The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization*. *American Behavioral Scientist* 22, no. 3 : 459-70.
- Dahl, R.D.(1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dickson, P.(1971). *Think Tanks*. New York: Atheneum.
- Domhoff, W.G. & Thomas, R.D.(1987). *Power Elites and Organizations*. London: Sage.
- Dye T R.(1986). *Who's Running America? The Conservative Years*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dye T R. (1987). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Dye T R. (2001). *Top Down Policymaking*. New York: Chatham House Publishers.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago, IL: Nelson-Hall.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press;
- Franklin, R., G(1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois: Dorsey.
- Galtung, J. (1965). *Foreign Policy Opinion as a Function of Social Position*. *Peace Research Society (International)* 2 :206-31.

- Guttman, D.(1976). *The Shadow Government: The Government's Multi-Billion-Dollar Giveaway of Its Decision-Making Powers to Private Management Consultants, "Experts," and Think Tanks*. New York: Pantheon Books.
- Hajer,M.A.(1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Haas, P.M.(1997). *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- Howlett, M. & Ramesh M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Hugh,H.(1978). *Issue Networks in the Executive Establishment*. Edited by A. King, *The New American Political System*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- Johnson, E.& Stone,D. (2000). *The Genesis of the GDN*. In *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network*. Edited by Diane Stone,3-23. New York: Routledge.
- Kingdon, J.(1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. New York: Harper Collins.
- McGann, J. G. (1996). *The Competition for Dollars, Scholars and Influence in the Public Policy Research Industry*. Lanham, Maryland: university Press of America, Inc.:68
- McGann, J. G..(1995). *The Competition for Dollars, Scholars and Influence in the Public Policy Research Industry*. New York: University Press of America,65.
- Mills,C.W.(1959). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Lin,N.(1999). *Building a Network Theory of Social Capital*. *Connections* 22 : 35
- Lin,N.(2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press.
- Marsh,I.(1994). *The Development and Impact of Australia's "Think Tanks"*. *Australian Journal of Management* 19: 177-200.
- Reinicke,W.H.& Deng,F. (2000). *Critical Choices: The United Nations, Networks and the Future of Global Governance*. Ottawa: the International Development Research Centre.
- Rich, A.(2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. New York: Cambridge University Press.
- Roe, E.(1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham, London: Duke University Press.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-S.H.(1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1988). *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. *Policy Sciences* 21 : 129-68.
- Scruton, R.(1982). *A Dictionary of Political Thought*.The Macmillan Press, 224.
- Skocpol,T.(1995). *Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- Skocpol,T.(1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press.
- Skocpol, T(1999). *Democracy, Revolution, and History: The Wilder House Series in Politics, History and Culture*, Cornell University Press.
- Skocpol,T.(2003). *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Univ. of Oklahoma Press.
- Smith,M.J.(1991). *From Policy Community to Issue Network: Salmonella in Eggs and the New Politics of Food*. *Public Administration* ,69: 235-55;
- Stone, D., Maxwell, S., Keating, M.(2001). *Bridging Research and Policy*. Paper presented at the An International WorkshopFunded by the UK Department for International Development Radcliffe House, Warwick University,7: 16-17.
- Truman, B.D(1981). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Reprint ed: Greenwood Publishing Group.
- Ueno, M.(2000). Northeast Asian Think Tanks: Toward Building Capacity for More Democratic Societies. In *Think Tanks and Civil Societies*, edited by G. McGann and R. Kent Weaver James, 221-43. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Van Waarden, F.(1992). *Dimensions and Types of Policy Networks*. *European Journal of Political Research* 21:29-52.
- Weiss, C. H.& Buculavas,M.(1977). *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Mass. D.C. Heath.
- Wilks, S.& Wright, M.(1987). Conclusion: Comparing Government-Industry Relations: States, Sectors, and Networks. In *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*, edited by S. Wilks and M. Wright. Oxford: Clarendon Press, 296.
- World Bank(1999). *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.
- Zhu, X & Xue, L.(2007), Think Tanks in Transitional China. *Public Administration and Development*, 27, 452–464.
- Zhu,X.& Xue,L.(2007), Think Tanks in Transitional China. *Public Administration and Development*,27:452–464.

附录:

(一) 影响力和网络的因子分析

首先,我们将反映思想库影响力的6个指标进行分步因子分析,分别获得了中国思想库总影响力因子。根据标准化后的结果,所有思想库的总影响力因子的平均值为0,标准差为1,最小值为-0.973,最大值为4.792。我们从图2中可以直观了解301家思想库影响力因子的分布情况。从图中可以看出,总的分布严重向低值倾斜,说明中国思想库总体影响力水平较小的思想库占多数,占65.0%。

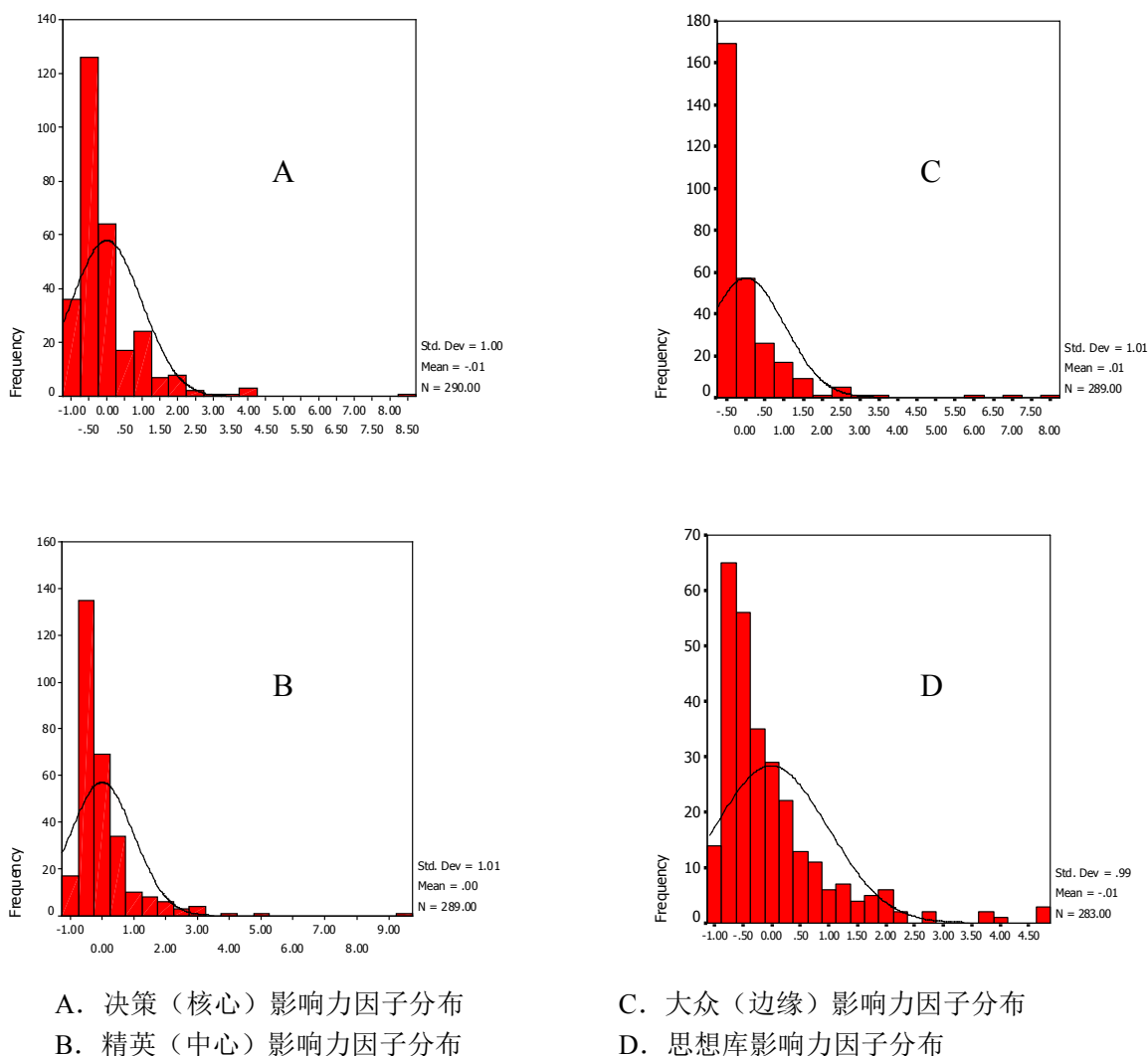


图2 思想库影响力的因子分布

其次,我们再将网络规模统计量进行分步的因子分析,得到思想库的网络规模因子。我们可以从图3中可以看出所有受访思想库的网络规模因子的分布情况。根据标准化后的结果,所有思想库的网络规模因子的平均值为0,标准差为1,最小值为-1.676,最大值为5.544。从图中可以看出,思想库网络规模因子从总体上来看呈正态分布。

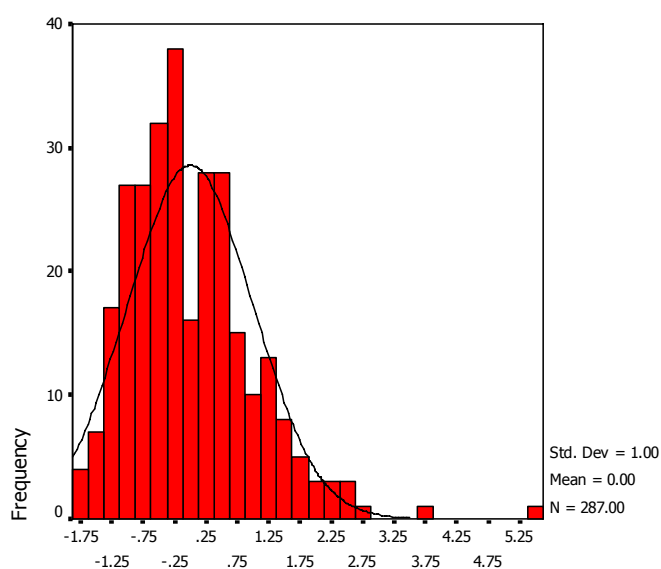


图 3 思想库网络规模的因子分布

（二）统计量描述

表 2 报告的是除了思想库影响力和政策网络规模以外的其他相关变量的统计量描述。从表 2 中我们可以观察到中国思想库发展的一些规律。如半官方思想库在网络地位方面较民间思想库更具有优势；而民间思想库的负责人的学历往往比半官方思想库的负责人高；半官方思想库在经费资源和人力资源方面，比民间思想库具有较大优势。最后，大多数半官方思想库是在 1978~1989 年成立的，而大多数民间思想库是在 1990 年以后成立的。

表2：中国思想库其他相关变量统计量描述

		所有思想库	半官方思想库	民间思想库
机构类型				
有效数		301	161	140
网络地位（行政级别）				
有效数		300	161	140
部级或以上		1	1	0
司/局/地级		53	40	15
处级		191	100	91
处级以下或无		55	20	33
负责人学历				
有效数		301	161	140
博士		94	34	60
硕士		78	35	43
硕士以下		129	92	37
负责人是否具有海外学历				
有效数		301	161	140
是		38	15	43
否		263	146	117
经费支出				
有效数		269	145	124
最小值		0	.50	0

最大值	8500	8500	1500
平均值	192.45	283.83	85.60
标准差	700.39	922.73	225.09
<hr/>			
综合研究人员数量			
有效数	295	157	138
最小值	0.5	.5	3.0
最大值	600.0	600.0	600.0
平均值	36.537	42.376	29.895
标准差	65.807	74.42	53.88
<hr/>			
成立时期			
1990-	142	42	100
1978-1989	128	93	35
-1977	24	22	2
<hr/>			